

CA 1
XC 71
-2011
C 34



3 1761 11970327 0



HOUSE OF COMMONS
CANADA

CHANGING THE LONG-FORM CENSUS—ITS IMPACT ON WOMEN'S EQUALITY IN CANADA

Report of the Standing Committee on the Status of Women

**Hon. Hedy Fry, MP
Chair**

**FEBRUARY 2011
40th PARLIAMENT, 3rd SESSION**



Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

**CHANGING THE LONG-FORM CENSUS—ITS
IMPACT ON WOMEN'S EQUALITY IN CANADA**

**Report of the Standing Committee on
the Status of Women**

**Hon. Hedy Fry, MP
Chair**



FEBRUARY 2011

40th PARLIAMENT, 3rd SESSION

STANDING COMMITTEE ON THE STATUS OF WOMEN

40th PARLIAMENT, 3rd SESSION

CHAIR

Hon. Hedy Fry

VICE-CHAIRS

Irene Mathysen

Tilly O'Neill-Gordon

MEMBERS

Sylvie Boucher

Dona Cadman

Luc Desnoyers

Hon. Anita Neville

Ray Boughen

Nicole Demers

Nina Grewal

Michelle Simson

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Lois Brown

Cathy McLeod

CLERK OF THE COMMITTEE

Marie-France Renaud

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Havi Echenberg and Laura Munn-Rivard

THE STANDING COMMITTEE ON THE STATUS OF WOMEN

has the honour to present its

TENTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied the cancellation of the mandatory long form census and its impact on women's equality in Canada and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

Introduction	1
Background information	1
About the Census	1
About unpaid activities	2
What the Committee heard	4
Cancellation of the Mandatory Long-Form Census	4
Non-response rates and bias	5
Usability of data	6
Specific impacts related to women	7
Privacy issues	9
Elimination of Census questions on unpaid activities	10
Adding the questions	10
Statistics Canada consultations on the 2011 Census	10
Comparisons with General Social Survey	12
Compliance with international obligations	13
Recommendations	14
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	17
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS	19
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	21
DISSENTING OPINION OF THE CONSERVATIVE PARTY	23
SUPPLEMENTARY OPINION OF THE NEW DEMOCRATIC PARTY	25



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119703270>

Introduction

The Standing Committee on the Status of Women passed the following motion at its meeting on October 5, 2010, calling for a study on the Census:

That the Committee undertake a study on the cancellation of the mandatory long form census and its impact on women's equality in Canada; as well as the removal of questions on unpaid work—formerly listed under Question #33 in the 2006 mandatory long-form census—from the new voluntary National Household Survey; and

That the study takes into account the United Nations Beijing Declaration and Platform for Action to which Canada committed.

The Committee held three meetings on this subject in November 2010 with witnesses.

Background information

About the Census

The first Canadian Census was held in 1871, and asked 211 questions, although not all households answered all questions.¹ The Census was taken every 10 years until 1956, and has been taken every five years since. In 1941, detailed questions about housing were sent to 10% of households; this sample was increased, 10 years later, to one in five. Until 1971, all Censuses were taken by interview; since that time, respondents have been able to self-enumerate and complete and return their own Census forms.

Also in 1971, two questionnaires were used:

The "short" form distributed to two-thirds of Canadian households covered the basic population questions and nine housing questions.

The "long" form, distributed to the remaining third, contained the same questions as the short form with the addition of 20 housing questions and 30 socio-economic population questions.

In 2001, 80% of households received the "short questionnaire," and 20% the long questionnaire, which included 52 additional questions.

The Census is mandatory because the *Statistics Act* requires persons to complete the Census, with penalties for refusing or neglecting to do so:

1

Information about the history of the Census is taken from Statistics Canada's "History of the Canadian Census," on its website at http://www.census2011.gc.ca/ccr01/ccr01_007-eng.htm.

31. Every person who, without lawful excuse,

(a) refuses or neglects to answer, or wilfully answers falsely, any question requisite for obtaining any information sought in respect of the objects of this Act or pertinent thereto that has been asked of him by any person employed or deemed to be employed under this Act, or

(b) refuses or neglects to furnish any information or to fill in to the best of his knowledge and belief any schedule or form that the person has been required to fill in, and to return the same when and as required of him pursuant to this Act, or knowingly gives false or misleading information or practises any other deception thereunder is, for every refusal or neglect, or false answer or deception, guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding five hundred dollars or to imprisonment for a term not exceeding three months or to both. 1970-71-72, c. 15, s. 29.²

The same piece of legislation allows for the creation of voluntary surveys, other than the Census:

8. The Minister may, by order, authorize the obtaining, for a particular purpose, of information, other than information for a census of population or agriculture, on a voluntary basis, but where such information is requested section 31 does not apply in respect of a refusal or neglect to furnish the information. 1980-81-82-83, c. 47, s. 41.³

About unpaid activities

In an earlier report on economic security of women, the Committee identified “the economic costs incurred by women who decrease their labour-force attachment to take on a greater role in unpaid care giving.”⁴ The Committee reported that witnesses had told them that:

[W]omen continue to assume a disproportionate share of non-standard work (part-time, part-year); [and] that their unpaid work limits their ability to maintain a stable attachment to the labour force during the times they provide care to children and other family members.⁵

In her written submission to the Committee, Kathleen Lahey provided a brief history of the collection of data on unpaid activities:

Beginning with the 1970 report of the Royal Commission on the Status of Women, developing and collecting high quality, continuous, and comprehensive sex-disaggregated data on all aspects of women’s lives—including data on women’s ‘invisible’ and unpaid activities—has been increasingly recognized as one of women’s

2 Statistics Canada, *Statistics Act*. <http://www.statcan.gc.ca/about-apercu/act-loi-eng.htm>. Accessed February 1, 2011.

3 Ibid.

4 Standing Committee on the Status of Women, “Improving the Economic Security of Women: Time to Act,” June 2007, p. 2 <http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/391/FEWO/Reports/RP3034875/feworp21/feworp21-e.pdf>. Accessed January 18, 2011.

5 Ibid., p. 12.

fundamental human rights. The basic equality principles and the detailed evidence-based analysis used throughout the lengthy report to document the extent of women's inequality at that time led to the clear conclusion that no society could expect to eradicate discrimination without high-quality statistical data on all aspects of women's lives—especially on their paid and unpaid work lives.

The Royal Commission report has had tremendous impact. In the 1970s, courts and legislatures began to recognize women's unpaid work in family property and business law, and Statistics Canada began developing comprehensive data on unpaid activities beginning in 1971.⁶

The question with respect to unpaid activities was added to the long form in 1996, and was asked in the 1996, 2001 and 2006 Censuses of the Population. The question in the 2006 Census was:

Last week, how many hours did this person spend doing the following activities:

- doing **unpaid** housework, yard work or home maintenance for members of this household, or others?
- looking after one or more of this person's own children, or the children of others, **without pay**?
- providing **unpaid** care or assistance to one or more seniors?⁷

Statistics Canada collects other data on unpaid activities in voluntary surveys, including the General Social Survey (GSS). The time-use segment of the GSS is asked every five years, most recently in 2010. The sample size was more than doubled that year, from 10,000 to more than 20,000. The GSS is conducted by telephone and respondents are asked to keep a time diary for one week before responding to questions. Questions related to unpaid activities from 2010 are below:

Last week, how many hours did you spend looking after:

- one or more of the children living in your household, without pay?
- one or more children living outside your household, without pay?

Last week, how many hours did you spend doing:

- unpaid housework, yard work or home maintenance for your household?

6 Kathleen Lahey, "Cancellation of the 2011 Mandatory Long Form Census and Unpaid Work Questions: Impact on Women's Equality in Canada," Submission to the Standing Committee on the Status of Women, November 19, 2010, pp. 3-4.

7 2006 Census (long-form), p. 20. http://www.statcan.gc.ca/imdb-bmdi/instrument/3901_Q2_V3-eng.pdf. Accessed November 30, 2010.

- unpaid housework, yard work or home maintenance for persons who live outside your household?

Last week, how many hours did you spend providing:

- unpaid care or assistance to one or more seniors living in your household?
- unpaid care or assistance to one or more seniors living outside your household?⁸

The Committee notes two changes to the 2011 Census:

the mandatory Census long-form questionnaire, distributed to 20% of the population, was to be replaced by a voluntary National Household Survey, distributed to 33% of the population;

the question related to unpaid household activities was to be eliminated.

What the Committee heard

The Committee heard from witnesses and in written submissions about several issues related to the cancellation of the mandatory long-form Census and the removal of the unpaid activities question from both the Census and the National Household Survey.

Cancellation of the Mandatory Long-Form Census

The decision to cancel the mandatory long-form Census was made public on June 26, 2010 in the *Canada Gazette*,⁹ where the date and questions for the 2011 Census were announced. As the Committee heard, the Government has the responsibility under the *Statistics Act* to determine the questions to be asked in the Census: "The Governor in Council shall, by order, prescribe the questions to be asked in any census taken by Statistics Canada..."¹⁰

However, a former Chief Statistician told the Committee that the means by which answers to those questions were collected was not appropriately a political decision:

When I spoke out about the voluntary long-form census, it was not about whether or not the government has the right to decide what should get in the census, but whether it is inappropriate for any government to tell Statistics Canada how to do a survey, because that is a technical issue, and there is a long tradition, including United Nations

8 Statistics Canada, "GENERAL 'SOCIAL SURVEY, 2010 Cycle 24—Time-Stress and Well-Being Main Survey—Questionnaire Package," November 27, 2009, pp. 59-61. http://www.statcan.gc.ca/imdb-bmdi/instrument/4503_Q1_V5-eng.pdf. Accessed November 10, 2010.

9 *Canada Gazette*, "Orders in Council: Statistics Canada," <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2010/2010-06-26/html/order-decret-eng.html>. Accessed February 1, 2011.

10 *Statistics Act*, section 21(1).

resolutions, about the technical side of statistics having to be free of government interference. That is the only issue on which I spoke out. I am in total agreement with the tradition and the law that governments determine the content of the census.¹¹

Non-response rates and bias

There has been considerable public discussion and debate about whether the new survey would provide data that are sufficiently reliable for a variety of purposes, including for use by governments at all levels to assess the impact policies and programs may have had over time. Witnesses commented on this in their presentations and in response to questions from Committee members.

A Statistics Canada official told the Committee that “we still don't know what the repercussions will be on the quality. We already know from a few surveys we have done that some sub-populations are likely to have fewer respondents,” and that “we are putting more procedures in place at a number of levels to properly control the consequences of an under-response from some groups.”¹² Officials from Status of Women Canada said:

As data users, not producers, and at this early stage in the decision, we are not in a position to comment on the impact of eliminating the long-form census, and would defer to our colleagues at Statistics Canada, and other data experts, on this matter.¹³

Ivan Fellegi, a former Chief Statistician of Canada, said that a lower response rate to a voluntary survey:

...would not matter much if the lost responses were evenly distributed over all population groups, but we know this is not the case. Past experience from Canada and elsewhere shows that underprivileged groups, such as aboriginal people, new immigrants, visible minorities, and, generally, people with low incomes, will respond at a disproportionately low rate—and no extra sampling will compensate for this disproportion.¹⁴

While many witnesses made similar points, one submission to the Committee made the case that a higher response rate to compulsory surveys may not always be more accurate:

While it is no doubt true that compulsory surveys have a higher response rate, it is also likely that, where the subject matter is sensitive, they will generate a higher level of false responses. It seems probable that when people are forced to divulge information they would prefer to keep private, some will respond with evasions.¹⁵

11 Ivan Fellegi, *Evidence*, November 16, 2010.

12 Rosemary Bender, Statistics Canada, *Evidence*, November 16, 2010.

13 Sébastien Goupil, Status of Women Canada, *Evidence*, November 16, 2010.

14 Ivan Fellegi, *Evidence*, November 16, 2010.

15 Lawrie McFarlane, “Brief to the Standing Committee on the Status of Women,” November 15, 2010.

The Committee also heard from a witness that corrections could be made for such responses:

Certain errors always come into a census, for many reasons. A small number of people may [...] report being Jedi, but the feeling of the census experts is that those numbers are relatively small. Overall, yes, there is theoretically bias, but it really doesn't affect, for example, the trends in the information we get.¹⁶

Usability of data

An additional theme addressed by many witnesses was whether the shift from a mandatory long-form Census to a voluntary National Household Survey would mean data could not be compared over time, and whether that could result in lack of continuity over time.

In explaining the efforts being made to correct for any under-representation that might result from a voluntary survey, a Statistics Canada official told the committee “we have high hopes that, for a number of uses, the data will be comparable and that we will still be able to conduct studies that will be very useful.”¹⁷

A second Statistics Canada official acknowledged the difficulty in comparing data, but reminded the Committee that it is too soon to know the scope of the difficulty. She added, “Statistics Canada is confident, however, that the survey will produce usable and useful information that will meet the needs of many users.”¹⁸

Mr. Fellegi commented:

Statistics Canada said—and I absolutely implicitly trust them—that it will meet many user needs. There's no question about that. The trouble is we won't know which ones and to what extent, because bias is unknowable.¹⁹

Mr. Fellegi continued:

[The doubt caused by unknowable bias] will shift the debate from the underlying issues to whether the data can be trusted for this purpose. That's what I'm really concerned about. The next five years will be spent debating the data as opposed to the underlying issues they are supposed to reveal.²⁰

16 Doug Norris, Marketing Research and Intelligence Association, *Evidence*, November 23, 2010.

17 Rosemary Bender, Statistics Canada, *Evidence*, November 16, 2010.

18 Jane Badets, Statistics Canada, *Evidence*, November 16, 2010.

19 Ivan Fellegi, *Evidence*, November 16, 2010.

20 Ibid.

Kathleen Lahey wrote in her submission to the Committee:

It is widely agreed that the NHS cannot produce data of with scope, detail, or reliability of the mandatory long form census for three reasons: the voluntary feature will reduce the overall response rate—predictions are that it will only reach 50% to 60%, compared with the 94% response rate for the census; it will skew the rate of response from different sectors of society in unpredictable ways; and, without a simultaneous compulsory census data to calibrate differences in response rates, it will be impossible to accurately weight the NHS responses to increase their accuracy.²¹

Doug Norris of the Marketing Research and Intelligence Association told the Committee:

In particular, the concern with the loss of the mandatory census is the loss of our ability to track change over time and it's often the trends that are important rather than a level of something which is of interest.²²

Specific impacts related to women

Central to the Committee's study is the possible impact of the changes to the Census, including its shift from mandatory to voluntary surveys. A witness representing professors in Quebec told the Committee that of 75 university-level research projects using Census data, many were focussed on women and their status.²³

Françoise Naudillon told the Committee:

Women in particular would have everything to lose if the mandatory long-form census, as conducted until 2006, was cancelled. Cancelling the form opens a giant gap in the Canadian heritage of statistics, and the coherence, reliability and comparability of data will be lost. It is actually due to the production and systematic analysis of gender-based data that it was possible to implement programs to fight gender stereotypes and inequality between men and women.²⁴

She concluded: "Cancelling the mandatory long-form census will condemn women to see, hear and say nothing about themselves..."²⁵

The Committee heard about three possible impacts: the undercounting of vulnerable women and girls, the lack of data to conduct adequate gender-based analysis

21 Kathleen Lahey, "Cancellation of the 2011 Mandatory Long Form Census and Unpaid Work Questions: Impact on Women's Equality in Canada," Submission to the Standing Committee on the Status of Women, November 19, 2010, p. 9.

22 Doug Norris, Marketing Research and Intelligence Association, *Evidence*, November 23, 2010.

23 Françoise Naudillon, Fédération des professeures et professeurs du Québec, *Evidence*, November 23, 2010.

24 Ibid.

25 Ibid.

(GBA) of programs and policies, and the lack of data to evaluate programs and policies and to make strategic investments with respect to advancing the status of women.

With respect to counting women and girls, as noted above, witnesses including representatives of the Canadian Council on Social Development²⁶ and the Canadian Women's Foundation²⁷ suggested that people in vulnerable groups—low-income, single-parent, Aboriginal, and immigrants, for examples—would be less likely to respond to a voluntary survey and this could result in skewed data on the total numbers and the circumstances of women in these groups. The Canadian Women's Foundation told the Committee: “[A] move to a voluntary survey will mean that Canada's most economically disadvantaged women and girls will no longer be properly counted.”²⁸

A witness from Status of Women Canada explained the role that data play in GBA:

Having a strong set of data that is gender disaggregated is [...] fundamental to fulfilling the government-wide commitment to performing and entrenching the practice of gender-based analysis, otherwise known as GBA. GBA is the process of examining a policy, program, or initiative for its impact on women and men in all their diversity. It provides a snapshot in time that captures the realities of women and men affected by a particular issue.²⁹

Status of Women Canada also told the Committee that Statistics Canada advises them on the data sources that “best illuminate the circumstances of women in a variety of spheres.”³⁰

However, Kathleen Lahey and Céline Duval expressed the view that without mandatory Census data, such analysis by governments and women's organizations would be impaired.³¹ Ms. Duval told the Committee: “Depriving organizations of reliable data that allow them to support their arguments in all sectors is the same as muzzling or destroying their work of assessing Canadians' needs.”³²

Similarly, some witnesses testified that the mandatory long-form Census data were essential to identifying inequalities and to assessing policies and programs to reduce such inequalities. These concerns were summarized by a witness from the Canadian Federation of University Women, who said “The mandatory long-form census is a critical

26 Peggy Taillon, Canadian Council on Social Development, *Evidence*, November 23, 2010.

27 Mary Mowbray, Canadian Women's Foundation, *Evidence*, November 18, 2010.

28 Ibid.

29 Sébastien Goupil, Status of Women Canada, *Evidence*, November 16, 2010.

30 Ibid.

31 Kathleen Lahey, *Evidence*, November 18, 2010 and Céline Duval, Association féminine d'éducation et d'action sociale, *Evidence*, November 16, 2010.

32 Céline Duval, *Evidence*, November 16, 2010.

tool to monitor the status of women and to formulate policy to advance women's equality."³³

Martha MacDonald, an economics professor at St. Mary's University told the Committee: "Of course, advocacy on women's equality relies on the data from the census. Without it, groups will have difficulty making their points and women's ongoing inequality will become invisible."³⁴

Finally, the Committee heard from the Canadian Marketing and Intelligence Association that detailed Census data were used by employers, large and small, to assess their hiring, recruitment and retention of women to ensure they reflected the labour force in their communities.³⁵ Mr. Norris, representing the Association, also spoke from his experience as a demographer with Environics Analytics: "In that capacity, I work with many large businesses, small businesses, nonprofit organizations, and governments at all levels in using the census information and other information to help them make their business decisions."³⁶

Status of Women Canada officials indicated that it was too early to tell what the impact of the change might be.

Privacy issues

The Minister responsible for the Census, the Honourable Tony Clement, cited privacy concerns of Canadians as the reason for the cancellation of the mandatory long-form Census. The Committee also received a written submission citing privacy concerns:

The real concern is that compelling someone to release personal information, regardless of what is done with it, is unavoidably an invasion of privacy. May I draw your attention to the fact that what is invaded here is not the data? It is the person. My affairs are private when I, and only I, decide whom to share them with. They are no longer private when the state, using powers of compulsion, breaks in upon them.³⁷

33 Robin Jackson, Canadian Federation of University Women, *Evidence*, November 16, 2010.

34 Martha MacDonald, *Evidence*, November 18, 2010.

35 Doug Norris, Marketing Research and Intelligence Association, *Evidence*, November 23, 2010.

36 Ibid.

37 Lawrie McFarlane, "Brief to the Standing Committee on the Status of Women," November 15, 2010.

While privacy concerns were not explicitly within the scope of the Committee's study, as defined in the motion above, some witnesses responded to Members' questions about privacy. Responses cited the close care taken by Statistics Canada with Census data;³⁸ the importance of the data as a counterpoint to any privacy concerns;³⁹ and the mandate of Government to remove those questions it deems to be invasive of privacy.⁴⁰

Elimination of Census questions on unpaid activities

As noted above, the question on unpaid activities, which was included in the mandatory long-form Census in 1996, 2001 and 2006, focused on unpaid housework, yard work or home maintenance; looking after children without pay; and providing assistance or care to one or more seniors without pay. Beverley Smith, a witness before the Committee, said:

When I heard of the voluntary survey, I was dismayed that the unpaid labour question would no longer be compulsory. Imagine my surprise to learn that the question wouldn't be asked at all.... To take off the unpaid work sends the message that women's unpaid work does not matter.⁴¹

Adding the questions

The question on unpaid activities was added to the Census four years after the time-use cycle of the GSS was introduced. The GSS covers a broader range of activities with responses taking the form of a 24-hour diary. The Census question asks for an estimate of time devoted to these more specific activities in the previous week. A witness before the Committee who was employed by Statistics Canada at the time and who was involved in evaluating the Census questions, said:

In inserting those items [in question 33] into the census, the idea was that communities concerned with services pertaining to child care or pertaining to elder care could turn to Statistics Canada for assistance in connection with background data.⁴²

Statistics Canada consultations on the 2011 Census

In questions about the removal of the question from the 2011 Census or National Household Survey, committee members heard conflicting accounts of the consultations leading up to its removal. The confusion may be based in the production of two different reports by Statistics Canada about the 2011 Census. The first was the discussion document that was to be the basis of consultations, and the second was the report on the findings of the consultations.

38 See, for example, testimony by Martha MacDonald.

39 See, for example, testimony by Beverley Smith and Françoise Naudillon.

40 See, for example, testimony by Ivan Fellegi.

41 Beverley Smith, *Evidence*, November 18, 2010.

42 Leroy Stone, *Evidence*, November 23, 2010.

The discussion document released in July 2007⁴³ identified several questions for review including family structure, ethnocultural characteristics, and Aboriginal questions. There was no reference to consideration being given to changing or removing questions related to household activities, which included the questions on unpaid activities in this document. A year later in the report on results of this consultation, Statistics Canada reported that "...during most in-person consultations, participants were asked about the use and importance of unpaid work data."⁴⁴

That same report indicated that of 72 comments on this question, 30% had "stressed the need for unpaid work data collected on the census", saying that "the data are used to analyse gender equity, understand economic divisions, measure the volume of volunteer work and develop policies."⁴⁵ Another 30% favoured the removal of the question from the Census, because "the household activities categories are too broad and don't provide sufficient context, the question would need to be improved to make the results meaningful—especially as it relates to the time references, and, there are alternative data sources."⁴⁶

Of the comments received about unpaid activities, 51 came from federal departments and agencies and other levels of government, with only four coming from non-government organizations and six from advisory committees.⁴⁷ Statistics Canada noted that the responses to these questions are used to evaluate and monitor "federal legislation, policies and programs including: Immigrant Settlement and Adaptation Program, National Advisory Council on Aging, Women's Program."⁴⁸ This section of the report concluded with "careful consideration is being given to excluding household activities from the 2011 Census questionnaire."⁴⁹

Before the Committee, Statistics Canada officials reported that a "series of highly focused consultations" followed the release of this second report in July 2008.⁵⁰ When questioned about these consultations, Statistics Canada officials offered the following description:

Certainly, we talked to the governments of our provinces and territories, as Statistics Canada does have territorial and provincial focal points. As well, we had a meeting with

43 Statistics Canada, *2011 Census Content Consultation Guide—Census year 2011*. July 2007. <http://www.statcan.gc.ca/concepts/index-eng.htm>. Accessed October 20, 2010.

44 Statistics Canada, *2011 Census Content Consultation Report—Census year 2011*, July 2008, p. 36. <http://www12.statcan.gc.ca/english/census06/reference/consultation/92-137/92-137-XIE2008001.pdf>. Accessed November 10, 2010.

45 Ibid.

46 Ibid.

47 Ibid., p. 12.

48 Ibid., p. 37.

49 Ibid.

50 Jane Badets, Statistics Canada, *Evidence*, November 16, 2010.

federal department managers from a number of departments with interests in the census information. We also did a follow-up and a specific call with provincial and territorial status of women offices, and that was organized by Status of Women Canada. Then also, as part of all of our consultations on the census, we talked to our advisory committees. We have a National Statistics Council, and particularly on this one there was an advisory committee on social conditions, which has advised us on gender work over time.... What we heard back is that there was very, very little use of the census unpaid work questions but that there was a great deal of use of the general social survey questions, which are very extensive.⁵¹

The documentation requested by the Committee confirmed that a follow-up meeting on unpaid activities and place of work in June 2008 identified the above-noted organizations as “partners and stakeholders” to be consulted by senior management in the summer of 2008. The consultations were “to determine the extent unpaid work data are being used and their policy relevance.”⁵²

Three witnesses pointed out that the data are being used. Ms. MacDonald told the Committee, “In terms of the unpaid work questions, in my own experience there certainly is academic research on it. It’s also extremely useful for teaching and for general public education, that sort of lower level of research.”⁵³ Ms. Lahey told the Committee:

I don’t have any problem believing that when the Statistics Canada gender experts went looking for evidence of use of these data, they may have had a hard time finding a great deal of it. Status of Women Canada did fund a huge amount of research on this. That research has all been taken off the web page, hidden in government archives, not available on the Internet, and is not available for sale.⁵⁴

Ms. Naudillon described the importance of the data in discussions at the United Nations Commission on the Status of Women: “...in 2008, the main issue was decent work for women and recognizing their work at home, including the care given to the elderly.”⁵⁵

Comparisons with General Social Survey

As noted above, the Statistics Canada consultation report in 2008 indicated that several respondents referred to “alternative data sources”. Witnesses before the Committee indicated that the General Social Survey (GSS) provided detailed data on time use every five years, starting in 1992.

51 Ibid.

52 Statistics Canada, “Follow-up to meeting on Unpaid Work and Place of Work,” working document, July 12, 2008, p. 2. Provided by Statistics Canada at the request of the Committee.

53 Martha MacDonald, *Evidence*, November 18, 2010.

54 Kathleen Lahey, *Evidence*, November 18, 2010.

55 Françoise Naudillon, Fédération des professeures et professeurs du Québec, *Evidence*, November 18, 2010.

Two witnesses who have published articles using the data from both surveys said that the Census questions provided greater specificity, with respect to “gendered unpaid work” and that elder care was omitted from the GSS,⁵⁶ and that greater geographic detail in the Census allows for examination of “small communities and rural-urban differences.”⁵⁷

These two witnesses, and others,⁵⁸ described the Census and the time-use cycle data from the GSS as “complementary.”

Mr. Fellegi, who described himself to the Committee as the father of the GSS, offered the following description of how the surveys work together:

The GSS was really as much a teaser as it was an attempt to answer every question. At the same time, it has answered a lot of questions, and it has resulted in extremely interesting and useful analysis, but a survey is typically an inter-censal indicator; most of the time the census provides the detailed picture once every five years. They are complementary in their roles, and that complementary aspect works very well between the GSS and the long form.⁵⁹

Compliance with international obligations

The motion passed by the Committee for this study mandated the Committee to “take into account the United Nations Beijing Declaration and Platform for Action to which Canada committed.” Witnesses were asked to comment on whether relying on other voluntary surveys, rather than the Census, for this information, would meet the recommendations in the Beijing Platform for Action. There are several parts of the Platform related to unremunerated activities, a sample of which is provided below.

The Platform calls on national and international statistical organizations to:

Devise suitable statistical means to recognize and make visible the full extent of the work of women and all their contributions to the national economy, including their contribution in the unremunerated and domestic sectors, and examine the relationship of women's unremunerated work to the incidence of and their vulnerability to poverty.⁶⁰

Governments were urged to:

Seek to develop a more comprehensive knowledge of work and employment through, inter alia, efforts to measure and better understand the type, extent and distribution of unremunerated work, particularly work in caring for dependants and unremunerated work done for family farms or businesses, and encourage the sharing and dissemination of

56 Kathleen Lahey, *Evidence*, November 18, 2010.

57 Martha MacDonald, *Evidence*, November 18, 2010.

58 For an additional example, see Leroy Stone, “Design Effects Arising From the New National Household Survey—How Will They Be Estimated?” written submission to the Committee, p. 6.

59 Ivan Fellegi, *Evidence*, November 16, 2010.

60 Beijing Declaration and Platform for Action, 1995, p. 25. <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>. Accessed October 22, 2010.

information on studies and experience in this field, including the development of methods for assessing its value in quantitative terms, for possible reflection in accounts that may be produced separately from, but consistent with, core national accounts.⁶¹

Some witnesses before the Committee expressed the view that the elimination of the Census (or National Household Survey) question on unpaid activities would diminish the capacity of governments and other organizations to “monitor and to value the contribution of unpaid voluntary and care work.”⁶² In particular, the witnesses from Association féminine d'éducation et d'action social expressed their concerns about being able to measure the extent to which the economy relies on unpaid activities,⁶³ echoed by a witness from the Canadian Council on Social Development, noting that unpaid activities are not otherwise captured in Canada's formal economic accounts.⁶⁴

When asked whether the GSS data are sufficient to meet the requirements for providing both rural and urban analyses of unpaid activities, an official from Statistics Canada responded:

Rural and urban information we can, to some extent, produce from the GSS. It just depends on the amount of data required or the detail of the analysis. We still produce estimates on rural and urban—maybe not for every province, but we still do that from the GSS.⁶⁵

She also responded to a question on whether the smaller sample size would have an impact on the results, saying “Yes, it is a smaller sample, and we will not get the same level of information that we would with a larger sample.”⁶⁶

Recommendations

Based on the testimony and submissions received by the Committee, the Committee recommends:

- **the reinstatement of the mandatory long-form Census for 2011;**
- **that questions on unpaid activities be included in the 2011 long-form census; and**

61 Ibid., p. 69.

62 Samantha Spady, Canadian Federation of University Women, *Evidence*, November 16, 2010.

63 Céline Duval, Association féminine d'éducation et d'action sociale, *Evidence*, November 16, 2010.

64 Katherine Scott, Canadian Council on Social Development, *Evidence*, November 23, 2010.

65 Jane Badets, Statistics Canada, *Evidence*, November 16, 2010.

66 Ibid.

- that Statistics Canada conduct a comprehensive public consultation on the possibility of expanding the unpaid activities questions for the 2016 Census.

APPENDIX A: LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
As individual	2010/11/16	36
Ivan P. Fellegi, Former Chief Statistician of Canada, Statistics Canada		
Association féminine d'éducation et d'action sociale		
Céline Duval, President		
Madeleine Bourget, Vice-President		
Canadian Federation of University Women		
Robin Jackson, Executive Director		
Samantha Spady, Advocacy and Communications Coordinator		
Statistics Canada		
Jane Badets, Director General, Census Subject Matter, Social and Demographic Statistics		
Rosemary Bender, Assistant Chief Statistician, Social, Health and Labour Statistics		
Marc Hamel, Director General, Census Management Office		
Status of Women Canada		
Sébastien Goupil, Executive Director, Gender-Based Analysis and Strategic Policy Branch		
Erin Leigh, Senior Policy Analyst, Gender-Based Analysis and Strategic Policy Branch		
As individuals	2010/11/18	37
Kathleen A. Lahey, Professor, Faculty of Law, Queen's University		
Martha MacDonald, Professor and Chair, Economics Department, Saint Mary's University		
Sheila Regehr		
Beverley Smith, Editor, Recent Research on Caregiving		
Canadian Women's Foundation		
Mary Mowbray, Co-Chair of the Board of Directors		
As individual	2010/11/23	38
Leroy Stone		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Council on Social Development Peggy Taillon, President and Chief Executive Officer Katherine Scott, Vice-President, Research	2010/11/23	38
Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université Françoise Naudillon, Counsellor, Professor, Concordia University		
Marketing Research and Intelligence Association Greg Jodouin, Representative, Government Relations Consultant, PACE Consulting Doug Norris, Representative, Senior Vice-President and Chief Demographer, Environics Analytics		

APPENDIX B: LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Canadian Federation of University Women

Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université

Lahey, Kathleen

Marketing Research and Intelligence Association

McFarlane, Lawrie

Smith, Beverley

Stone, Leroy

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings for the 40th Parliament, 3rd session (Meetings Nos. 36, 37, 38, 43, 52 and 55) is tabled.

Respectfully submitted,

Hon. Hedy Fry, MP

Chair

**Dissenting opinion by the Conservative Members
of the Standing Committee of Status of Women**

Conservative members of the Standing Committee on the Status of Women have reservations about the recommendations contained in this report and are eagerly awaiting the Government's official response to this subject.

Indeed, we observed that the report does not take into account the reasons for our government to introduce the voluntary National Household Survey (NHS). The NHS will be sent to over 4.5 million Canadian households and, according to the Chief Statistician, will provide useful and usable data for Canadian user groups. The Government has clearly stated the reasons for this change, as highlighted in a statement issued by the Honorable Tony Clement, Minister of Industry, on July 13, 2010:

- The government does not believe it is appropriate to force Canadians to divulge detailed personal information under threat of prosecution.
- For this reason, we have introduced changes for the 2011 Census. The government will retain the mandatory short form that will collect basic demographic information. To meet the need for additional information, and to respect the privacy wishes of Canadians, the government has introduced the voluntary National Household Survey (NHS).¹

Conservative members of this committee heard witness testimony and are confident that the plan put forward by the Government of Canada to implement the short form census and voluntary National Household Survey fairly reflects the concerns raised by Canadians and user groups.

1

Industry Canada, Statement on 2011 Census, July 13, 2011,
<http://www.ic.gc.ca/eic/site/ic1.nsf/eng/05709.html>

Regarding the issue of unpaid work, committee members heard from Statistics Canada that, in fact, the General Social Survey, a voluntary survey, is most used to provide this information. “For example, the general social survey collects much more detailed information than would be found in the census. It contains additional information, such as activities both inside and outside the home, simultaneous activities, and elder care. It features a time diary and episode files. The episodes of unpaid work, the time of day these activities are done, how many episodes there are in an average day, and the time spent on these activities can be examined”².

Although we have done our best to work cooperatively with our colleagues from the opposition on the content of this report, we cannot support the recommendations proposed by the opposition members, who form a majority in the Committee. Conservative members who serve on this committee have many reservations about the recommendations contained in this report.

The recommendations of the Committee on the Status of Women do not represent the diversity of the testimony. We therefore recommend that the Government respects the privacy of Canadians by opting for a voluntary National Household survey instead of a mandatory census long form.

2 Committee meeting, Tuesday, November 16, 2010.

**Supplementary opinion of the New Democratic Party
To the Standing Committee on the Status of Women
Respectfully submitted by:
Irene Mathyssen, MP**

The House of Commons Standing Committee on the Status of Women initiated the study on the cancellation of the mandatory long form census and the elimination of questions regarding unpaid activities because many members of the committee felt that the changes made will have a significant negative impact on women's equality in Canada. The New Democratic Party supports the recommendations of this report but felt that the historical context and consequences to women's equality of the changes made to the census were not adequately addressed.

In written submissions and during testimony of the study on the elimination of the census, the committee heard how census taking has historically rendered women's productive work invisible.¹ The Committee has heard in past studies, that in care giving activities alone, women contribute the equivalent of \$25 billion in unpaid work to the Canadian economy.² The Canadian economy relies on unpaid work to support the rest of the economy and some academics even argue that unpaid work is the largest sector of the economy.³ If policy makers do not have robust quantitative data on the status of women and on the contributions that Canadian women make to the economy, policy gaps and labour market barriers will not be properly identified and therefore policy decisions will not adequately address measures to improve women's equality in Canada. The consequences of having unreliable data will have a negative impact on the ability of the government to respond to the needs of women. Women will become more invisible.

The Committee heard in much of the testimony that a voluntary survey would not capture the same level of response from vulnerable women. Aboriginal, immigrant, visible minority, disabled and senior women's needs have already been largely omitted from government policy. It is imperative that quantitative data exist in regard to vulnerable women so that evidence based policy can be formulated to improve their socio-economic situation. The Committee heard that: "The census is the single most comprehensive source of data for analyzing women's socio-economic situation and the issue of equality".⁴ It is imperative that benchmark indicators are designed with the very

-
- 1 Lahey, Kathleen A. "Cancellation of the 2011 Mandatory Long Form Census and Unpaid Work Questions: Impact on Women's Equality in Canada," Submission to the Standing Committee on the Status of Women. November 19, 2010.
Kathleen A Lahey, *Evidence*, November 18, 2010.
Beverly Smith, *Evidence*, November 18, 2010.
- 2 Dr. Lynn McDonald, *Evidence*, November 26, 2009.
- 3 Waring, Marilyn., 1999. *Counting for Nothing: What Men Value and Women are Worth*. 2nd Ed. University of Toronto Press: Toronto.
- 4 Martha MacDonald, *Evidence*, November 18, 2010.

best data available so that the government can measure whether or not policies designed to help vulnerable women have been successful or not.

New Democrats believe that it is also important to highlight the changes to the census in the greater context of the ideological policy decisions made by the current government that have and will negatively impact women. Since 2006, the Conservative government has systematically and purposefully dismantled gender equality frameworks in Canada. For example: cancellation of the Court Challenges Program; restructuring of Status of Women Canada including the elimination of the Independent Policy Research Fund, cancelling funding for research, advocacy and lobbying to NGOs, closing regional offices, removing the term “gender equality” from the policy language of the government and replacing it with ambivalent and less assertive language all have negative impacts on women’s equality. The Canadian International Development Agency no longer funds abortions internationally and organizations that conduct gender equality projects abroad have been denied funding. Canada has slipped on the World Economic Forum’s ranking in global gender equality from 14 in 2006 to an all-time low of 31 in 2008. Furthermore, in 2009, the Auditor General found that “[most government departments] are not applying GBA to identify gender impacts for use in the design of public policies, as the government undertook to do in 1995.”⁵

The Government of Canada committed to women’s human rights through its Charter of Rights and Freedoms and internationally through a variety of conventions and accords including the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, and the Beijing Declaration and Platform for Action. It is the opinion of the New Democratic Party that the aforementioned policy decisions are in violation of Canada’s commitment to advancing women’s human rights in Canada. The census decision is particularly devastating because of the ramifications it will have on the loss of robust quantitative data available in the future for governments, non-governmental organizations, Aboriginal organizations, labour unions and academics who all rely on census information to advance women’s equality through policy, research, and advocacy.

5 Canada. Office of the Auditor General. *2009 Spring Report of the Auditor General*, Shelia Fraser (Minister of Public Works and Government Services Canada 2009) p. 31.

Canadiennes. La décision relative au recensement est particulièrement dévastatrice parce qu'elle privera désormais de données quantitatives solides les gouvernements, les organismes non gouvernementaux, les organismes autochtones, les syndicats et les universitaires, lesquels comptent tous sur l'information provenant du recensement pour promouvoir l'égalité des femmes par l'entremise de politiques, de recherches et d'initiatives de défense des intérêts.

vulnérables pour que des politiques fondées sur des preuves puissent être élaborées dans le but d'améliorer leur situation socioéconomique. D'après l'un des témoins ayant comparu devant le comité, « le recensement est la source la plus complète de données pour analyser la situation socioéconomique des femmes et la question de l'égalité »⁴. Il est impérieux que des indicateurs ayant valeur de référence soient élaborés à partir des meilleures données disponibles pour que le gouvernement puisse établir le degré de succès des politiques visant à aider les femmes vulnérables.

Les néo-démocrates pensent qu'il importe également de replacer les changements apportés au recensement dans le contexte plus large des décisions idéologiques prises par le gouvernement actuel, décisions qui ont, et auront, une incidence négative sur les femmes. Depuis 2006, le gouvernement conservateur a systématiquement et délibérément démantelé les cadres visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes au Canada. À preuve, les mesures suivantes qui ont toutes des conséquences négatives pour l'égalité des femmes : l'annulation du Programme de contestation judiciaire; la restructuring de Condition féminine Canada, y compris l'élimination du Fonds de recherche en matière de politiques, l'annulation du financement accordé aux ONG pour la recherche, la défense des droits et le démarchage, la fermeture de bureaux régionaux, la suppression de l'expression « égalité entre les femmes et les hommes » dans le libellé des politiques gouvernementales et son remplacement par une terminologie plus ambiguë et moins précise. L'Agence canadienne de développement international ne finance plus les avortements à l'échelle internationale ni les organismes qui mènent à l'étranger des projets visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. S'agissant de cette égalité, le Canada, en 14^e place en 2006 dans le classement mondial du Forum économique mondial, n'obtenait plus en 2008 que le 31^e rang, le pire classement pour lui jusqu'ici. En outre, en 2009, la Verificatrice générale a conclu que « la plupart [des ministères] ne font pas d'ACS pour déterminer les répercussions sur les hommes et les femmes et ne se servent pas des renseignements ainsi obtenus pour élaborer les politiques gouvernementales, comme le gouvernement s'est engagé à le faire en 1995 »⁵.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à promouvoir les droits de la personne des femmes, au pays, dans sa Charte des droits et libertés et, à l'échelle internationale, en souscrivant à un ensemble de conventions et d'accords, y compris la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Déclaration et Programme d'action de Beijing. Le Nouveau Parti démocratique est d'avis que les décisions stratégiques susmentionnées vont à l'encontre de l'engagement pris par le Canada en vue de la promotion des droits de la personne des

Opinion complémentaire du Nouveau Parti démocratique présentée au Comité permanent de la condition féminine
Respectueusement soumis par :
Irene Mathysen, députée

Le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes a mené une étude portant sur l'annulation du caractère obligatoire du formulaire détaillé du recensement et sur l'élimination de questions relatives aux activités non rémunérées parce que de nombreux membres du comité ont jugé que ces changements étaient susceptibles de nuire considérablement à l'égalité des femmes au Canada. Le Nouveau Parti démocratique appuie les recommandations figurant dans le présent rapport, mais estime cependant qu'elles ne tiennent pas adéquatement compte du contexte historique dans lesquels se situent les changements apportés au recensement ni de leurs conséquences pour l'égalité des femmes.

Des mémoires et des témoignages présentés au comité dans le cadre de son étude ont mis en lumière le fait que dans le passé, le travail productif des femmes a été considéré invisible dans le recensement¹. Des études précédentes du comité ont permis d'établir que comme aidantes naturelles seulement, les femmes contribuent à l'économie canadienne l'équivalent de 25 milliards de dollars en travail non rémunéré². Le travail non rémunéré accompli par les Canadiennes sert de fondement au reste de l'économie canadienne, et certains universitaires soutiennent même que le travail non rémunéré est le plus important secteur de l'économie³. Si les décisionnaires ne disposent pas de solides données quantitatives sur la condition féminine et sur la contribution des Canadiennes à l'économie, ils n'accorderont pas l'attention qu'ils méritent aux lacunes en matière de politiques et aux obstacles à la participation des femmes à la population active, au détriment des mesures nécessaires pour améliorer l'égalité des femmes au Canada. S'il ne peut se reporter à des données fiables, le gouvernement ne sera pas en mesure de répondre aux besoins des femmes. Et les femmes seront encore plus invisibles.

Bon nombre des témoins que le comité a entendus ont affirmé que les femmes vulnérables seront moins enclines à participer à une enquête volontaire. Les politiques gouvernementales répondent déjà mal aux besoins des Autochtones, des immigrantes, des membres de minorités visibles, des handicapées et des aînées. Il est absolument nécessaire que le gouvernement recueille des données quantitatives sur les femmes

1 Lahey, Kathleen A., *Annulation du questionnaire détaillé à participation obligatoire du recensement et des questions sur le travail non rémunéré : Répercussions sur l'égalité des femmes au Canada*, mémoire

présenté au Comité permanent de la condition féminine, 19 novembre 2010.

Kathleen A Lahey, *Témoignage*, 18 novembre 2010.

Beverly Smith, *Témoignage*, 18 novembre 2010.

Lynn McDonald, *Témoignage*, 16 novembre 2009.

Waring, Marilyn, 1999. *Counting for Nothing: What Men Value and Women are Worth*. 2^e édition. University of Toronto Press: Toronto.

exemple, l'Enquête sociale générale recueille des informations beaucoup plus détaillées que ce qui serait trouvé dans le recensement. Il contient des informations supplémentaires, telles que les activités à l'intérieur et l'extérieur du foyer, les activités simultanées, et les soins aux aînés. Il dispose d'un journal du temps et de fichiers épisode. Les épisodes du travail non rémunéré, le moment de la journée que ces activités sont effectuées, combien d'épisodes il y a dans une journée moyenne, et le temps consacré à ces activités peuvent être examinées "2.

Bien que nous ayons fait de notre mieux pour travailler en collaboration avec nos collègues de l'opposition sur le contenu de ce rapport, nous ne pouvons appuyer les recommandations proposées par les députés de l'opposition, qui forment une majorité au sein du Comité. Les députés conservateurs qui siègent sur ce comité ont beaucoup de réserves sur les recommandations contenues dans le présent rapport.

Les recommandations du Comité permanent de la Condition féminine ne représentent pas la diversité des témoignages. Nous recommandons donc que le gouvernement respecte la vie privée des Canadiens en optant pour une enquête à participation volontaire nationale sur les ménages au lieu d'un formulaire de recensement long obligatoire.

Opinion dissidente des membres Parti Conservateur du Comité Permanent de la Condition Féminine

Les membres conservateurs du Comité permanent de la Condition féminine ont des réserves face aux recommandations contenues dans ce rapport et attendent avec impatience la réponse officielle du gouvernement à ce sujet.

En effet, nous avons observé que le rapport ne tient pas en compte des raisons qui ont motivé notre gouvernement à introduire l'Enquête nationale auprès des ménages (ENM). L'Enquête nationale auprès des ménages sera envoyé à plus de 4,5 millions de ménages canadiens et, selon le statisticien en chef, fournira des données utiles et utilisables pour les groupes d'utilisateurs canadiens. Le gouvernement a clairement indiqué les raisons de ce changement, comme l'a souligné dans un communiqué émis par l'honorable Tony Clement, ministre de l'Industrie, le 13 Juillet 2010:

- Le gouvernement ne croit pas non plus qu'il soit approprié de forcer les canadiens a divulguer des renseignements personnels détaillés en les menaçant de poursuites judiciaires.

- C'est pour cette raison que nous avons apporté des changements au recensement 2011. Le gouvernement continuera d'utiliser le questionnaire abrégé qui lui permet de recueillir les renseignements démographiques de base. Toutefois, afin de recueillir l'information supplémentaire nécessaire, tout en respectant le souhait des Canadiens en matière de confidentialité, le gouvernement utilisera la nouvelle Enquête nationale auprès des ménages (ENM) qui est à participation volontaire¹.

En ce qui concerne la question du travail non rémunéré, les membres du comité ont entendu de Statistique Canada que l'Enquête sociale générale, une enquête à participation volontaire, est la plus utilisée pour fournir ces informations. "Par

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents de la 40^e législature, 3^e session (séances nos 36, 37, 38, 43, 52 et 55) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

L'hon. Hedy Fry, députée

ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

L'Association de la Recherche et de l'Intelligence Marketing

Fédération canadienne des femmes diplômées des universités

Fédération québécoise des professeurs et professeurs d'université

Lahey, Kathleen

McFarlane, Lawrie

Smith, Beverley

Stone, Leroy

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

À titre personnel

Leroy Stone

Association de la recherche et de l'intelligence marketing

Greg Jodouin, représentant,

Consultant en relations gouvernementales, Consultation PACE

Doug Norris, représentant,

Premier vice-président et démographe en chef, Enivronics

Analytics

Conseil canadien de développement social

Peggy Taillon, présidente et directrice générale

Katherine Scott, vice-présidente,

Recherche

Fédération québécoise des professeurs et professeurs d'université

Françoise Naudillon, conseillère,

professeure, Université Concordia

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

À titre personnel

Ivan P. Fellegi, ancien statisticien en chef du Canada, Statistique Canada

2010/11/16

36

Association féminine d'éducation et d'action sociale

Céline Duval, présidente

Madeleine Bourget, vice-présidente

Condition féminine Canada

Sébastien Goupil, directeur exécutif,

Direction de l'analyse comparative entre les sexes et politiques stratégiques

Erin Leigh, analyste principale de politiques,

Direction de l'analyse comparative entre les sexes et politiques stratégiques

Fédération canadienne des femmes diplômées des universités

Robin Jackson, directrice générale

Samantha Spady, coordonnatrice, représentation et communications

Statistique Canada

Jane Badets, directrice générale,

Domaines spécialisés du recensement, statistique sociale et démographie

Rosemary Bender, statisticienne en chef adjointe,

Secteur de la statistique sociale, de la santé et du travail

Marc Hamel, directeur général, Bureau de gestion du recensement

À titre personnel

Kathleen A. Lahey, professeure, Faculté de droit, Université Queen's

Martha MacDonald, professeure et présidente, Faculté d'économie, Saint Mary's University

Sheila Regehr

Beverley Smith, rédactrice, Recent Research on Caregiving

Fondation canadienne des femmes

Mary Mowbray, coprésidente du conseil d'administration

- Que Statistique Canada mène une consultation publique exhaustive sur la possibilité d'élargir les questions sur les activités non rémunérées pour le recensement de 2016.

«rémunération⁶²». Les représentantes de l'Association féminine d'éducation et d'action sociale, en particulier, ont dit craindre de ne pas pouvoir évaluer dans quelle mesure l'économie repose sur les activités non rémunérées⁶³, propos qui ont été repris par une représentante du Conseil canadien de développement social, selon qui les activités non rémunérées ne sont pas prises en considération autrement dans l'économie officielle du Canada⁶⁴.

Interrogée sur la question de savoir si les données de l'ESG sont suffisantes pour la conduite des analyses nécessaires sur les activités non rémunérées dans les régions rurales et urbaines, une représentante de Statistique Canada a donné la réponse suivante :

L'Enquête sociale générale permet, dans une certaine mesure, d'établir des distinctions entre les régions rurales et urbaines. Tout dépend de la quantité de données requises ou du niveau de détail de l'analyse. Nous continuons de compiler des données sur les régions rurales et urbaines – peut-être pas pour chaque province, mais nous arrivons à recueillir des renseignements à ce sujet par l'entremise de l'Enquête sociale générale⁶⁵.

En réponse à une question qui visait à déterminer si la taille de l'échantillon aurait une incidence sur les résultats, elle a déclaré : « Il est vrai que l'échantillon est plus petit et qu'il ne fournit pas le même niveau d'information que l'on obtient d'un échantillon plus grand⁶⁶. »

Recommandations

- À la lumière des témoignages et des mémoires qui lui ont été présentés, le Comité recommande ce qui suit :
- Que le formulaire long obligatoire soit rétabli pour le recensement de 2011;
 - Que des questions sur les activités non rémunérées fassent partie du formulaire long du recensement de 2011;

62 Samantha Spady, Fédération canadienne des femmes diplômées des universités, *Témoignages*, 16 novembre 2010.

63 Céline Duval, Association féminine d'éducation et d'action sociale, *Témoignages*, 16 novembre 2010.

64 Katherine Scott, Conseil canadien de développement social, *Témoignages*, 23 novembre 2010.

65 Jane Badets, Statistique Canada, *Témoignages*, 16 novembre 2010.

66 *Ibid.*

enquête sont généralement des indicateurs en périodes intercensitaires; le plus souvent, le recensement brosse un tableau détaillé, tous les cinq ans. L'ESG et le questionnaire⁵⁹ détaillé ont des rôles complémentaires, et cette complémentarité fonctionne très bien.

Respect des obligations internationales

La motion adoptée par le Comité visait à ce que l'étude « tienne compte de la Déclaration de Beijing (Pékin) des Nations Unies et sa plate-forme d'action dans laquelle le Canada s'est engagé ». On demandait aux témoins d'indiquer si le recours à d'autres enquêtes à participation volontaire plutôt qu'au recensement pour obtenir l'information voulue correspondait aux recommandations du Programme d'action de Beijing. Plusieurs sections du Programme d'action portent sur les activités non rémunérées, notamment les deux passages cités plus bas.

Le Programme d'action invite les organismes nationaux et internationaux de statistique à :

Concevoir des outils statistiques permettant d'évaluer et de faire ressortir toute l'ampleur du travail des femmes et de leurs contributions à l'économie nationale, y compris dans les secteurs non monétaire et domestique, et examiner la corrélation entre le travail non rémunéré des femmes et l'incidence de la pauvreté et le risque de pauvreté parmi les femmes⁶⁰.

Les gouvernements sont priés de :

Chercher à compléter les connaissances concernant le travail et l'emploi, notamment en s'efforçant de mesurer et de mieux comprendre la nature, l'ampleur et la répartition du travail non rémunéré, en particulier des soins donnés à la famille, ainsi que du travail dans les entreprises agricoles ou commerciales familiales, et encourager la mise en commun et la diffusion d'informations sur les études et les expériences dans ce domaine, notamment sur la mise au point de méthodes d'évaluation quantitative du travail non rémunéré qui permettraient éventuellement de le comptabiliser dans des tableaux distincts de ceux de la comptabilité nationale, mais harmonisés avec eux⁶¹.

Des témoins ont dit au Comité qu'à leur avis l'élimination de la question sur les activités non rémunérées dans le recensement (ou l'Enquête nationale auprès des ménages) diminuerait la capacité des gouvernements et d'autres organisations « de suivre et d'évaluer la contribution découlant du travail bénévole et des soins prodigués sans

61

Ibid., p. 74.

60

Ivan Fellegi, *Témoignages*, 16 novembre 2010.

59

http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDFPA%20F.pdf, consulté le 22 octobre 2010.

Beijing, 1995, p.

28.

Je n'ai pas de mal à croire que lorsque les experts du genre de Statistique Canada ont cherché des preuves de l'utilisation de ces données, ils aient eu de la difficulté à en trouver beaucoup. Condition féminine Canada a financé un volume imposant de travaux de recherche à ce sujet. Ces travaux ont été retirés de la page Web; ils sont envoyés dans les archives du gouvernement et ne sont disponibles ni sur Internet ni en libre accès.⁵⁴

M^{me} Naudillon a décrit l'importance des données dans les discussions à la Commission de la condition de la femme des Nations Unies : « [...] en 2008, la question essentielle était celle du travail décent pour les femmes et de la reconnaissance du travail qu'elles font à la maison, des soins qu'elles donnent aux aînés⁵⁵. »

Comparaisons avec l'Enquête sociale générale

Comme mentionné précédemment, Statistique Canada a indiqué dans son rapport de consultation de 2008 que plusieurs répondants avaient parlé « d'autres sources de données ». Des témoins entendus par le Comité ont dit que, depuis 1992, l'Enquête sociale générale (ESG) fournissait des données détaillées sur l'emploi du temps tous les cinq ans.

Deux témoins qui ont publié des articles en se fondant sur les données des deux enquêtes ont signalé que les questions du recensement donnent plus de précisions sur « le travail non rémunéré des femmes et des hommes », que l'ESG omet les soins aux personnes âgées⁵⁶ et que le recensement offre des données géographiques plus détaillées qui permettent d'examiner « les petites collectivités et les différences rurales-urbaines⁵⁷ ».

Ces deux témoins et d'autres encore⁵⁸ ont qualifié de « complémentaires » les données du recensement et les données de l'ESG sur l'emploi du temps.

M. Fellegi, qui a dit au Comité être l'auteur de l'ESG, a décrit les liens entre cette enquête et le recensement :

L'ESG a été autant [un moyen d'attirer la clientèle] qu'une tentative pour répondre à toutes les questions. Elle a pu répondre à bon nombre d'entre elles tout en constituant une source d'analyses des plus intéressantes et utiles, mais les conclusions d'une

54	Kathleen Lahey, <i>Témoignages</i> , 18 novembre 2010.
55	Françoise Naudillon, Fédération des professeuses et professeurs du Québec, <i>Témoignages</i> , 23 novembre 2010.
56	Kathleen Lahey, <i>Témoignages</i> , 18 novembre 2010.
57	Martha MacDonald, <i>Témoignages</i> , 18 novembre 2010.
58	Comme autre exemple, voir Leroy Stone, <i>Effets du plan de sondage découlant de la nouvelle Enquête nationale auprès des ménages — Comment les estimera-t-on?</i> , mémoire soumis au Comité, p. 7.

surveiller « les lois, les politiques et les programmes fédéraux, par exemple : Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants; Conseil consultatif national sur le troisième âge; Programme pour les femmes⁴⁸ ». Cette section du rapport se termine sur la réflexion suivante : « [N]ous demandons sérieusement s'il y a lieu d'exclure le travail non rémunéré du questionnaire du Recensement de 2011⁴⁹. »

Des représentants de Statistique Canada ont indiqué au Comité qu'une « série de consultations très ciblées » avait eu lieu après la publication du deuxième document en juillet 2008⁵⁰. Interrogés sur ces consultations, ils ont décrit leur déroulement :

[...] nous avons consulté les gouvernements provinciaux et territoriaux, puisque Statistique Canada y a des coordonnateurs statistiques. Nous avons aussi rencontré des gestionnaires de plusieurs ministères fédéraux qui s'intéressent aux données du recensement. Nous avons également fait un suivi, organisé par Condition féminine Canada, auprès des bureaux provinciaux et territoriaux du ministère. Ensuite, dans le cadre de nos consultations sur le recensement, nous avons discuté avec nos comités consultatifs. Il y a le Conseil national de la statistique. Particulièrement dans ce cas-ci, nous avons discuté avec un comité consultatif sur la condition sociale qui, par le passé, nous a conseillés sur le travail selon le sexe [...]. On nous a dit que les questions liées au travail non rémunéré ne servaient que très, très peu, mais que les questions de l'Enquête sociale générale, qui sont très approfondies, étaient abondamment utilisées⁵¹.

La documentation demandée par le Comité confirme qu'en juin 2008 une réunion de suivi sur les activités non rémunérées et le lieu de travail a permis de définir les organismes mentionnés ci-dessus comme des « partenaires et intervenants » que la haute direction aurait à consulter à l'été 2008. Les consultations devaient « déterminer la mesure dans laquelle les données sur le travail non rémunéré sont utilisées ainsi que leur pertinence sur le plan des politiques⁵² ».

Trois témoins ont souligné que les données sont utilisées. M^{me} MacDonald a dit au Comité : « Pour ce qui est de la question concernant le travail non rémunéré, d'après ma propre expérience, il y a assurément des recherches universitaires à ce sujet. Ce type de recherche de premier niveau est extrêmement utile pour l'enseignement et pour l'éducation de la population en général⁵³. » M^{me} Lahey a déclaré :

48	<i>Ibid.</i> , p. 42.
49	<i>Ibid.</i>
50	Jane Badets, Statistique Canada, <i>Témoignages</i> , 16 novembre 2010.
51	<i>Ibid.</i>
52	Statistique Canada, <i>Suivi de la réunion sur le travail non rémunéré et le lieu de travail</i> , 12 juillet 2008, p. 2, document fourni par Statistique Canada à la demande du Comité.
53	Martha MacDonald, <i>Témoignages</i> , 18 novembre 2010.

Les membres du Comité ont entendu des témoignages contradictoires sur les consultations qui ont mené à l'élimination de la question dans le recensement de 2011 ou l'Enquête nationale auprès des ménages. La confusion tient peut-être à la production de deux documents différents de Statistique Canada sur le recensement de 2011. Le premier était le document de travail qui devait servir de base aux consultations, et le second était le rapport sur les résultats des consultations.

Le document de travail publié en juillet 2007⁴³ proposait l'examen de plusieurs questions touchant entre autres la structure de la famille, les caractéristiques ethnoculturelles et les Autochtones. Il ne mentionnait pas la possibilité de modifier ou de supprimer des questions portant sur les activités à la maison, qui englobaient les activités non rémunérées. Un an plus tard, Statistique Canada a émis l'observation suivante dans son rapport sur les résultats des consultations : « Dans le cadre de la plupart des consultations en personne, beaucoup de participants ont été interrogés au sujet de l'utilisation et de l'importance des données sur le travail non rémunéré⁴⁴. »

Le même rapport indiquait que 30 % des 72 commentaires formulés sur la question relative au activités rémunérées ont fait valoir la nécessité de recueillir des données sur les activités [non rémunérées] dans le recensement⁴⁵ et que « les données servent à analyser l'équité selon les sexes, à comprendre les divisions économiques, à mesurer l'ampleur du bénévolat et à faire l'élaboration de politiques⁴⁶ ». Une autre tranche de 30 % était favorable à l'élimination de la question dans le recensement pour les raisons suivantes : « les catégories des activités du ménage sont trop générales et ne donnent pas un contexte suffisant; la question doit être améliorée afin que les résultats soient significatifs — en particulier les références du temps; et il y a d'autres sources de données⁴⁷. »

Des commentaires reçus sur les activités non rémunérées, 51 venaient de ministères et d'organismes fédéraux et d'autres ordres de gouvernement, quatre seulement d'organisations non gouvernementales et six de comités consultatifs⁴⁷. Statistique Canada a fait observer que les réponses à ces questions servent à évaluer et à

43 Statistique Canada, *Guide de consultation sur le contenu du Recensement de 2011 — Année de recensement 2011*, juillet 2007, <http://www.statcan.gc.ca/concepts/index-fra.htm>, consulté le 20 octobre 2010.

44 Statistique Canada, *Rapport de consultation sur le contenu du Recensement de 2011 — Année de recensement 2011*, juillet 2008, p. 41, <http://www12.statcan.gc.ca/francais/census06/referenc/consultation/92-137/92-137-XIF2008001.pdf>, consulté le 10 novembre 2010.

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*

47 *Ibid.*, p. 14.

Statistique Canada aux données du recensement³⁸, l'importance des données comme contreponds aux préoccupations sur la vie privée³⁹ et le pouvoir du gouvernement de retirer les questions qui, à son avis, portent atteinte à la vie privée⁴⁰.

Élimination de la question du recensement sur les activités non rémunérées

Comme il est mentionné plus haut, la question sur les activités non rémunérées qui figurait dans le formulaire long obligatoire de 1996, de 2001 et de 2006 portait sur les tâches ménagères, l'entretien de la maison ou du jardin, le temps passé à s'occuper des enfants et l'aide ou les soins offerts à une ou plusieurs personnes âgées, sans rémunération. Un témoin, Beverley Smith, a dit au Comité :

Quand j'ai entendu parler de l'enquête facultative, j'ai été consternée d'apprendre que la question sur le travail non rémunéré ne serait plus obligatoire. Imaginez ma surprise d'apprendre que la question ne serait même pas posée [...] D'enlever la question sur le travail non rémunéré, cela envoie le message que le travail non rémunéré effectué par les femmes n'a pas d'importance⁴¹.

Ajout de la question

La question sur les activités non rémunérées a été ajoutée au recensement quatre ans après l'adoption du cycle sur l'emploi du temps dans l'Enquête sociale générale. Cette enquête englobe un large éventail d'activités, et les réponses prennent la forme d'un journal de l'emploi du temps sur 24 heures. Le formulaire de recensement demande une estimation du temps consacré aux activités non rémunérées au cours de la semaine précédente. Un témoin qui travaillait pour Statistique Canada à l'époque et qui participait à l'évaluation des questions du recensement a dit au Comité :

Lorsqu'on a fait figurer ces questions [n° 33] dans le recensement, l'idée était que les communautés qui s'occupaient des services reliés à la garde des enfants et [au] soin pour les personnes âgées pourraient se tourner vers Statistique Canada pour obtenir de l'aide concernant les données de base⁴².

- | | |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 38 | Voir, par exemple, le témoignage de Martha MacDonald. |
| 39 | Voir, par exemple, les témoignages de Beverley Smith et de Françoise Naudillon. |
| 40 | Ivan Fellegi, ancien statisticien en chef du Canada, a fait valoir ce point de vue. |
| 41 | Beverley Smith, <i>Témoignages</i> , 18 novembre 2010. |
| 42 | Leroy Stone, <i>Témoignages</i> , 23 novembre 2010. |

Martha MacDonald, professeure à la Faculté d'économie de l'Université Saint Mary's, a déclaré : « Évidemment, la défense du droit des femmes à l'égalité se fonde sur les données tirées du recensement. À défaut de cela, les groupes d'intervention auront de la difficulté à faire valoir leurs arguments et l'inégalité persistante des femmes deviendra invisible³⁴. »

Enfin, le Comité a été informé par l'Association de la recherche et de l'intelligence marketing que les données du questionnaire détaillé du recensement étaient utilisées par les grandes et petites entreprises pour évaluer l'embauche, le recrutement et le maintien en poste des femmes et s'assurer que celles-ci sont représentatives de la main-d'œuvre dans leurs collectivités³⁵. En tant que porte-parole de l'Association, M. Norris a évoqué son expérience de démographe chez Environics Analytics : « À ce titre, je fais appel aux données du recensement et à d'autres informations dans le cadre de mon travail auprès des grandes et des petites entreprises, des organisations à but non lucratif et de tous les paliers de gouvernement, afin de les aider à prendre leurs décisions³⁶. »

Les porte-paroles de Condition féminine Canada ont indiqué qu'il était trop tôt pour déterminer quels seraient les impacts de ce changement.

Protection de la vie privée

Le ministre responsable du recensement, l'honorable Tony Clement, a invoqué les préoccupations des Canadiens à l'égard de leur vie privée pour justifier l'annulation du formulaire long obligatoire du recensement. Le Comité a aussi reçu un mémoire qui fait état des mêmes préoccupations :

La vraie source de préoccupations tient au fait que l'obligation imposée aux gens de divulguer leur information personnelle, quel que soit l'usage qui en est fait, est sans conteste un empiètement sur la vie privée. Puis-je attirer votre attention sur le fait que ce qui est compromis ici, ce ne sont pas les données, mais bien les personnes. Mes affaires sont privées lorsque je décide — moi, en moi seule — de les partager avec qui bon me semble. Elles ne sont plus privées lorsque l'État, utilisant son pouvoir de coercition, fait irruption dans la vie privée des citoyens³⁷.

Certains témoins ont répondu aux questions du Comité sur la protection de la vie privée, bien que ce sujet n'entre pas expressément dans le champ d'application de l'étude, défini par la motion citée plus haut. Ils ont mentionné l'attention minutieuse apportée par

34 Martha MacDonald, *Témoignages*, 18 novembre 2010.

35 Doug Norris, Association de la recherche et de l'intelligence marketing, *Témoignages*, 23 novembre 2010.

36 *Ibid.*

37 Lawrie McFarlane, *Mémoire au Comité permanent de la condition féminine*, 15 novembre 2010.

femmes a déclaré ceci : « [L]e passage à une enquête facultative signifiera que la plupart des femmes et des filles économiquement défavorisées ne seront plus adéquatement comptabilisées²⁸. »

Un représentant de Condition féminine Canada a mis en lumière le rôle que jouent les données dans l'analyse comparative entre les sexes :

La disponibilité d'une bonne série de données ventilées selon le sexe est [...] fondamentale pour donner suite à l'engagement pangouvernemental d'adopter l'analyse comparative entre les sexes, aussi appelée ACS, et de la consacrer dans la pratique. L'ACS est le processus d'examen des incidences que peut avoir une politique, un programme ou une initiative sur les femmes et les hommes, dans toute leur diversité. L'ACS offre un instantané dans le temps, en saisissant les réalités des hommes et des femmes que touche une question particulière²⁹.

Ce représentant de Condition féminine Canada a aussi dit au Comité que Statistique Canada conseille son organisation sur les sources de données « illustrant le mieux la situation des femmes dans diverses sphères³⁰ ».

Toutefois, Kathleen Lahey et Céline Duval ont indiqué que, sans les données du formulaire obligatoire du recensement, la capacité d'analyse des gouvernements et des organismes de femmes serait amoindrie³¹. M^{me} Duval a déclaré au Comité : « Priver les organismes de données fiables leur permettant d'étayer leur argumentation, et ce, dans tous les secteurs, équivaut à les museler ou à nuire à leurs travaux d'évaluation des besoins de la population canadienne³². »

Dans le même ordre d'idées, certains témoins ont signalé que les données du formulaire long obligatoire étaient essentielles pour repérer les inégalités et pour évaluer les politiques et les programmes visant à réduire ces inégalités. Une représentante de la Fédération canadienne des femmes diplômées des universités a résumé les opinions exprimées en disant que le formulaire long obligatoire « est un outil essentiel pour suivre l'évolution de la condition féminine et formuler des politiques favorables à l'égalité entre les sexes³³ ».

28	<i>Ibid.</i>
29	Sébastien Goupil, Condition féminine Canada, <i>Témoignages</i> , 16 novembre 2010.
30	<i>Ibid.</i>
31	Kathleen Lahey, <i>Témoignages</i> , (18 novembre 2010) et Céline Duval, Association féminine d'action sociale, <i>Témoignages</i> , (16 novembre 2010).
32	Céline Duval, Association féminine d'éducation et d'action sociale, <i>Témoignages</i> , 16 novembre 2010.
33	Robin Jackson, Fédération canadienne des femmes diplômées des universités, <i>Témoignages</i> , 16 novembre 2010.

Répercussions spécifiques sur les femmes

Le Comité a centré son étude sur les répercussions possibles des changements dans la méthode de recensement, y compris l'adoption d'un questionnaire à participation volontaire plutôt qu'obligatoire. Un témoin représentant les professeurs du Québec a dit au Comité qu'un grand nombre des 75 projets de recherche de niveau universitaire menés à partir des données du recensement étaient axés sur les femmes et la condition féminine²³.

Françoise Naudillon a dit au Comité :

Les femmes, en particulier, auraient tout à perdre si le caractère obligatoire du formulaire long du recensement, tel qu'il était administré jusqu'en 2006, était aboli. Cette abolition ouvre une brèche tragique dans le patrimoine statistique canadien et fait disparaître la cohérence, la fiabilité et la comparabilité des données. En effet, c'est grâce à la production et à l'analyse systématique de statistiques sexuées qu'ont pu être mis en œuvre des programmes de lutte contre le sexisme et l'inégalité entre les hommes et les femmes²⁴.

Elle a conclu :

L'abolition du caractère obligatoire du formulaire long de recensement condamnerait les femmes à ne rien voir, à ne rien entendre et à ne rien dire d'elles-mêmes²⁵.

Des témoins ont mentionné trois répercussions possibles : le sous-dénombrement des femmes et des filles vulnérables, le manque de données pour soumettre les programmes et les politiques à de bonnes analyses comparatives entre les sexes et le manque de données pour évaluer les programmes et les politiques et faire des investissements stratégiques dans l'avancement de la condition féminine.

Au sujet du dénombrement des femmes et des filles, des témoins, dont des représentantes du Conseil canadien de développement social²⁶ et de la Fondation canadienne des femmes²⁷, ont dit, ce qui a été mentionné plus haut, que les membres des groupes vulnérables — personnes à faible revenu, chefs de famille monoparentale, Autochtones et immigrants, par exemple — seraient moins susceptibles de répondre à une enquête à participation volontaire, ce qui risque de fausser les données sur le nombre total de femmes appartenant à ces groupes et sur leur situation. La Fondation canadienne des

- 23 Françoise Naudillon, Fédération des professeures et professeurs du Québec, *Témoignages*, 23 novembre 2010.
- 24 *Ibid.*
- 25 *Ibid.*
- 26 Peggy Tallon, Conseil canadien de développement social, *Témoignages*, 23 novembre 2010.
- 27 Mary Mowbray, Fondation canadienne des femmes, *Témoignages*, 18 novembre 2010.

- 19 Ivan Fellegi, *Témoignages*, 16 novembre 2010.
- 20 *Ibid.*
- 21 Kathleen Lahey, *Annulation du questionnaire détaillé à participation obligatoire du recensement de 2011 et des questions sur le travail non rémunéré : Répercussions sur l'égalité des femmes au Canada*, présentation au Comité permanent de la condition féminine, 19 novembre 2010, p. 12.
- 22 Doug Norris, *Association de la recherche et de l'intelligence marketing, Témoignages*, 23 novembre 2010.

On se préoccupe notamment du fait qu'en abandonnant le recensement obligatoire, on ne pourrait plus suivre les évolutions au fil du temps. Bien souvent, ce sont les tendances qui importent et non pas tel ou tel chiffre en particulier.²²

Comité :
Doug Norris, de l'Association de la recherche et de l'intelligence marketing, a dit au

Il est généralement accepté que l'Enquête nationale sur les ménages ne peut pas produire des données ayant la portée, le détail et la fiabilité du questionnaire détaillé à participation obligatoire du recensement pour trois raisons : le caractère facultatif réduira le taux de réponse d'ensemble — d'après les prédictions, elle ne fera participer que 50 % à 60 % de la population, par rapport à un taux de réponse de 94 % du recensement; elle faussera le taux de réponse des divers secteurs de la société de façons imprévisibles et sans données de recensement obligatoires simultanées pour calibrer les différences dans les taux de réponse, il sera impossible de calculer avec exactitude les réponses de l'Enquête nationale sur les ménages pour en accroître l'exactitude.²¹

Dans son mémoire, Kathleen Lahey a expliqué au Comité :

[L]e doute [quant à l'effet de distorsion] est pernicieux, car il déplace le débat en l'éloignant des questions fondamentales pour susciter des interrogations quant à la fiabilité des données. C'est ce qui m'inquiète le plus. On passera les cinq prochaines années à discuter de la fiabilité des données, plutôt que des réalités qu'elles sont censées dépeindre.²⁰

Il a ajouté :

[L]es gens de Statistique Canada ont indiqué — et ils ont toute ma confiance — que les données vont répondre à bon nombre des besoins des utilisateurs. Cela ne fait aucun doute. Le problème c'est que nous ne saurons pas quels besoins exactement et dans quelle mesure parce que la distorsion est indéfinissable.¹⁹

M. Fellegi a fait remarquer :

- 15 Lawrie McFarlane, *Mémoire au Comité permanent de la condition féminine*, 15 novembre 2010.
- 16 Doug Morris, Association de la recherche et de l'intelligence marketing, *Témoignages*, 23 novembre 2010.
- 17 Rosemary Bender, Statistique Canada, *Témoignages*, 16 novembre 2010.
- 18 Jane Badets, Statistique Canada, *Témoignages*, 16 novembre 2010.

Une autre représentante de Statistique Canada a reconnu qu'il sera difficile de comparer les données, mais a rappelé au Comité qu'il est trop tôt pour connaître l'ampleur de la difficulté. Elle a ajouté que « Statistique Canada a toutefois confiance que l'enquête produira des données utilisables et utiles qui répondront aux besoins de nombreux utilisateurs¹⁸ ».

les données seront comparables et que nous allons quand même pouvoir faire des études qui seront très utiles¹⁷ ».

En expliquant les efforts déployés pour corriger toute sous-représentation pouvant résulter d'une enquête à participation volontaire, une représentante de Statistique Canada a dit au Comité que « nous avons bon espoir qu'en ce qui concerne plusieurs utilisations, les données seront comparables et que nous allons quand même pouvoir faire des études qui seront très utiles¹⁷ ».

L'Enquête nationale auprès des ménages rendrait les données non comparables dans le temps et si cela entraînerait un manque de continuité chronologique.

De nombreux témoins ont également soulevé la question de savoir si le passage d'un formulaire de recensement détaillé et obligatoire à un questionnaire volontaire de

Utilité des données

Il y a toujours certaines erreurs qui se produisent lors d'un recensement, pour de nombreuses raisons. Il se peut, comme vous le dites, qu'un petit nombre de gens aient déclaré qu'ils étaient JEDI, mais les spécialistes du recensement estiment que cela reste négligeable. Globalement, oui, il y a un biais théorique, mais en réalité cela n'influe pas, par exemple, sur les tendances que révèlent les données¹⁶.

Le Comité a appris par ailleurs d'un témoin que des corrections pouvaient être apportées à de telles réponses :

Même si on ne peut contester le fait que les enquêtes à participation obligatoire ont un taux de réponse supérieur, il n'en est pas moins vrai que dans des enquêtes portant sur des questions délicates, le nombre des « mauvaises réponses » est également plus élevé. Il semble probable que lorsque les gens sont forcés de divulguer des renseignements qu'ils préféreraient ne pas révéler, certains d'entre eux répondent de manière évasive¹⁵.

s'agissait. Je souscris tout à fait à la tradition et la loi qui donnent aux gouvernements le droit de déterminer la teneur des recensements.¹¹

Taux de non-réponse et biais

Il y a eu beaucoup de discussions et de débats publics visant à déterminer si le nouveau questionnaire fournirait des données suffisamment fiables pour qu'il soit possible de s'en servir à des fins diverses, y compris pour que tous les ordres de gouvernement puissent mesurer les effets de leurs politiques et de leurs programmes au fil du temps. Des témoins ont formulé des commentaires à ce propos dans leurs exposés et en réponse à des questions du Comité.

Une représentante de Statistique Canada a dit au Comité qu'« on ne sait toujours pas quelles seront les répercussions sur la qualité. On sait à l'avance par quelques études que nous avons faites que certaines sous-populations seront sujettes à répondre en moins grand nombre », ajoutant : « nous mettons plusieurs procédures en place à plusieurs niveaux pour justement contrôler les conséquences de la sous-réponse de certains groupes¹². » Des représentants de Condition féminine Canada ont indiqué ceci :

Nous utilisons les données, nous ne les produisons pas. À ce stade initial de la décision, nous ne sommes pas en mesure de commenter les incidences de l'élimination du formulaire long du recensement, préférant nous en remettre pour cela à nos collègues de Statistique Canada et à d'autres spécialistes en la matière.¹³

Ivan Fellegi, ancien statisticien en chef du Canada, a dit que la baisse du taux de réponse à une enquête volontaire :

[...] n'aurait guère d'importance si les réponses perdues étaient réparties également entre les différents segments de la population, mais nous savons que ce n'est pas le cas. Au Canada comme ailleurs, l'expérience nous a appris que le taux de réponse sera disproportionnellement plus faible au sein des groupes les moins favorisés, comme les Autochtones, les nouveaux immigrants, les minorités visibles et, d'une manière générale, les citoyens à faible revenu. On sait en outre qu'aucun échantillonnage supplémentaire ne permettra de combler cette baisse disproportionnée.¹⁴

Beaucoup de témoins ont exprimé des vues semblables, mais un mémoire présenté au Comité a signalé qu'un taux de réponse plus élevé aux enquêtes à participation obligatoire ne correspond pas toujours à des résultats plus exacts :

- | | |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 11 | Ivan Fellegi, <i>Témoignages</i> , 16 novembre 2010. |
| 12 | Rosemary Bender, <i>Statistique Canada, Témoignages</i> , 16 novembre 2010. |
| 13 | Sébastien Goupil, <i>Condition féminine Canada, Témoignages</i> , 16 novembre 2010. |
| 14 | Ivan Fellegi, <i>Témoignages</i> , 16 novembre 2010. |

2011 : Le Comité constate que deux changements ont été apportés au recensement de

- Le questionnaire détaillé obligatoire du recensement, distribué à 20 % de la population, sera remplacé par la nouvelle Enquête nationale auprès des ménages, à participation volontaire, distribuée à 30 % de la population;

- Les questions liées aux activités ménagères non rémunérées seront éliminées.

Points de vue des témoins

Le Comité a reçu des témoignages verbaux et des mémoires sur plusieurs points ayant trait à l'annulation du formulaire long obligatoire et à l'élimination de la question sur les activités non rémunérées dans le recensement et dans l'Enquête nationale auprès des ménages.

Annulation du formulaire long obligatoire du recensement

La décision d'abolir le questionnaire détaillé obligatoire du recensement a été rendue publique le 26 juin 2010 dans la *Gazette du Canada*⁹, au moment de l'annonce de la date et des questions du recensement de 2011. Comme des témoins l'ont expliqué, le gouvernement a la responsabilité, en vertu de la *Loi sur la statistique*, de déterminer les questions qui seront posées lors du recensement : « Le gouverneur en conseil prescrit, par décret, les questions à poser lors d'un recensement [entrepris par Statistique Canada]...¹⁰ »

Toutefois, un ancien statisticien en chef a expliqué que la façon dont les réponses aux questions sont recueillies ne relève pas d'une décision politique :

Quand j'ai parlé du questionnaire détaillé facultatif, je ne remettais pas en question le droit du gouvernement de décider de la teneur du questionnaire de recensement, mais seulement le fait qu'un gouvernement, quel qu'il soit, puisse imposer un mode de sondage à Statistique Canada, parce que c'est une question d'ordre technique. Une longue tradition, notamment dans les résolutions des Nations Unies, interdit l'ingérence des gouvernements dans l'aspect technique des statistiques. C'est tout ce dont il

9 *Gazette du Canada, Décrets — Statistique Canada*, <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2010/2010-06-26/html/order-decret-tra.html>, consulté le 1^{er} février 2011.

10 *Loi sur la statistique*, paragraphe 21(1).

- à s'occuper de ses enfants ou des enfants des autres, **sans payer ou sans salaire?**
- à offrir des soins ou de l'aide à une ou plusieurs personnes âgées, **sans payer ou sans salaire?**

Statistique Canada recueille d'autres données sur les activités non rémunérées dans des enquêtes à participation volontaire, notamment l'Enquête sociale générale (ESG). Les questions de l'ESG sur l'emploi du temps sont posées tous les cinq ans, et les dernières datent de 2010. La taille de l'échantillon a plus que doublé cette année, passant de 10 000 à plus de 20 000 répondants. L'ESG est effectuée par téléphone. On demande aux répondants de tenir un journal de l'emploi du temps pendant une semaine avant de répondre aux questions. Voici les questions sur les activités non rémunérées posées en 2010 :

- La semaine dernière, combien d'heures avez-vous consacrées à vous occuper :
- d'un ou de plusieurs enfants de votre ménage et ce sans rémunération?
 - d'un ou de plusieurs enfants ne vivant pas dans votre ménage et ce sans rémunération?

- La semaine dernière, combien d'heures avez-vous consacrées :
- aux travaux ménagers, à l'entretien de la maison ou du jardin pour votre ménage et ce sans rémunération?
 - aux travaux ménagers, à l'entretien de la maison ou du jardin pour des personnes ne vivant pas dans votre ménage et ce sans rémunération?
 - à offrir des soins ou de l'aide à une ou plusieurs personnes âgées de votre ménage et ce sans rémunération?
 - à offrir des soins ou de l'aide à une ou plusieurs personnes âgées ne vivant pas dans votre ménage et ce sans rémunération?

7 Recensement de 2006 (questionnaire détaillé), p. 20, http://www.statcan.gc.ca/imdb-bmdi/instrument/3901_Q2_V3-fra.pdf, consulté le 30 novembre 2010.

8 Statistique Canada, ENQUÊTE SOCIALE GÉNÉRALE, 2010 — Cycle 24, Bien-être et stress lié au manque de temps — Enquête principale — Questionnaire, 27 novembre 2009, p. 58-60, http://www.statcan.gc.ca/imdb-bmdi/instrument/4503_Q1_V5-fra.pdf, consulté le 10 novembre 2010.

la vie active pour jouer un plus grand rôle dans le travail non rémunéré de mère et d'aider⁴. » On indiquait que des témoins avaient dit au Comité :

[L]es femmes continuent d'occuper une part disproportionnée des emplois atypiques (à temps partiel ou une partie de l'année); que leur travail non rémunéré limite leur activité sur le marché du travail pendant les périodes où elles s'occupent des enfants et d'autres membres de la famille⁵.

Dans un mémoire présenté au Comité, Kathleen Lahey a fait un bref historique de la collecte des données sur les activités non rémunérées :

À partir de la parution du Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada en 1970, la préparation et la collecte de données de haute qualité, continues et complètes, sans égard au sexe, sur tous les aspects de la vie des femmes — y compris les données sur les activités « invisibles » ou non rémunérées des femmes — ont été de plus en plus reconnues comme un des droits de la personne fondamental des femmes. Les principes fondamentaux d'égalité et l'analyse détaillée basée sur les faits utilisée tout au long du volumineux rapport pour documenter l'ampleur de l'inégalité des femmes à l'époque a abouti à la conclusion non équivoque qu'aucune société ne pouvait prétendre éradiquer la discrimination sans tenir des données statistiques de haute qualité sur tous les aspects de la vie des femmes — particulièrement sur leur vie professionnelle rémunérée et non rémunérée.

Le Rapport de la Commission royale a eu des répercussions importantes. Dans les années 1970, les tribunaux et les législatures ont commencé à reconnaître le travail non rémunéré des femmes dans le droit sur le patrimoine familial et dans le droit commercial, et Statistique Canada a commencé à préparer des données complètes sur les activités non rémunérées à compter de 1971⁶.

La question sur les activités non rémunérées a été ajoutée au formulaire long en 1996 et a fait partie des recensements de 1996, de 2001 et de 2006. Voici la question de 2006 :

La semaine dernière, combien d'heures cette personne a-t-elle consacrées aux activités suivantes :

- aux travaux ménagers, à l'entretien de la maison ou du jardin pour les membres du ménage ou pour d'autres personnes, **sans paye ou sans salaire?**

4 Comité permanent de la condition féminine, *Améliorons la sécurité économique des femmes : il est temps d'agir*, <http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/391/EWO/Reports/RP3034875/fewor21-fewor21-f.pdf>.

5 *Ibid.*, p. 12.

6 Kathleen Lahey, *Annulation du questionnaire détaillé à participation obligatoire du recensement de 2011 et des questions sur le travail non rémunéré : Répercussions sur l'égalité des femmes au Canada*, présentation au Comité permanent de la condition féminine, 19 novembre 2010, p. 5-6.

20 questions supplémentaires sur le logement et de 30 questions sur les caractéristiques socioéconomiques de la population.

En 2001, 80 % des ménages ont reçu le questionnaire abrégé et 20 %, le questionnaire détaillé qui refermait 52 questions supplémentaires.

Le recensement est un exercice obligatoire en vertu de la *Loi sur la statistique*, qui prévoit des peines pour le refus ou la négligence de fournir des renseignements :

31. Est, pour chaque refus, négligence, fausse déclaration ou fraude, coupable d'une infraction et passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cents dollars et d'un emprisonnement maximal de trois mois, ou de l'une de ces peines, quiconque, sans excuse légitime :

(a) soit refuse ou néglige de répondre, ou donne volontairement une réponse fausse, à la présente loi ou se rapportant à ces renseignements, et qui lui est posée par une personne employée ou réputée être employée en vertu de la présente loi;

(b) soit refuse ou néglige de fournir des renseignements ou de remplir au mieux, d'après ce qu'il sait ou croit savoir, un questionnaire ou une formule qu'il a été requis de remplir, et de les transmettre au moment et de la manière fixés en application de la présente loi, ou sciemment donne des renseignements faux ou trompeurs ou commet toute autre fraude sous le régime de la présente loi. 1970-71-72, ch. 15, art. 29².

La Loi autorise également les enquêtes volontaires autres que le recensement :

8. Le ministre peut, par arrêté, autoriser l'obtention, à des fins particulières autres que le recensement de la population ou le recensement agricole, de renseignements à titre volontaire, mais l'article 31 ne s'applique pas en cas de refus ou de négligence de fournir les renseignements ainsi demandés. 1980-81-82-83, ch. 47, art. 41³.

Au sujet des activités non rémunérées

Dans un rapport antérieur sur la sécurité économique des femmes, le Comité avait traité des « coûts économiques supportés par les femmes qui réduisent leur participation à

2 Statistique Canada, *Loi sur la statistique*. <http://www.statcan.gc.ca/about-apercu/act-loi-fra.htm>, consulté le 1^{er} février 2011.

3 *Ibid.*

Introduction

À sa réunion du 5 octobre 2010, le Comité permanent de la condition féminine a adopté la motion suivante visant la réalisation d'une étude sur le recensement :

Que le Comité entame une étude sur l'abolition du caractère obligatoire du formulaire long du recensement et sur ses répercussions sur l'égalité des femmes au Canada; ainsi que sur le retrait des questions sur le travail non rémunéré — figurant jusqu'ici à la Question 33 du formulaire long du Recensement de 2006 — de l'Enquête nationale auprès des ménages non obligatoire; et

Que l'étude tienne compte de la Déclaration de Beijing (Pékin) des Nations Unies et sa plate-forme d'action dans laquelle le Canada s'est engagé.

En novembre 2010, le Comité a tenu trois réunions sur le sujet au cours desquelles il a entendu des témoins.

Contexte

Au sujet du recensement

Le premier recensement canadien a été effectué en 1871. Il consistait en 211 questions, mais les ménages n'étaient pas tenus de répondre à chacune d'elles¹. Le recensement a eu lieu tous les dix ans jusqu'en 1956, et tous les cinq ans par la suite. En 1941, des questions détaillées sur le logement ont été envoyées à 10 % des ménages; dix ans plus tard, cet échantillon s'est étendu à un ménage sur cinq. Jusqu'en 1971, tous les recensements se faisaient par interview; on utilise depuis la méthode de l'autorecensement, qui permet aux répondants de remplir et de renvoyer eux-mêmes le questionnaire.

En 1971, deux questionnaires étaient utilisés :

- Le questionnaire « abrégé » distribué aux deux tiers des ménages canadiens comportait des questions de base sur la population et neuf questions sur le logement.

- Le questionnaire « détaillé » (formulaire long), distribué au tiers restant, renfermait les mêmes questions que le questionnaire abrégé, en plus de

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Contexte	1
Au sujet du recensement	1
Au sujet des activités non rémunérées	2
Points de vue des témoins	5
Annulation du formulaire long obligatoire du recensement	5
Taux de non-réponse et biais	6
Utilité des données	7
Répercussions spécifiques sur les femmes	9
Protection de la vie privée	11
Élimination de la question du recensement sur les activités non rémunérées	12
Ajout de la question	12
Consultations de Statistique Canada sur le recensement de 2011	13
Comparaisons avec l'Enquête sociale générale	15
Respect des obligations internationales	16
Recommandations	17
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	19
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	21
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	23
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR	25
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE	27

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié l'abolition du caractère obligatoire du formulaire long du recensement et ses répercussions sur l'égalité des femmes au Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE 40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

PRÉSIDENTE

L'hon. Hedy Fry

VICE-PRÉSIDENTES

Irene Mathysen

Tilly O'Neill-Gordon

MEMBRES

Sylvie Boucher

Dona Cadman

Luc Desnoyers

L'hon. Anita Neville

Ray Boughen

Nicole Demers

Nina Grewal

Michelle Simson

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Lois Brown

Cathy McLeod

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Marie-France Renaud

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires
Havi Echenberg et Laura Munn-Rivard

**MODIFIER LE FORMULAIRE LONG DU
RECENSEMENT — RÉPERCUSSIONS SUR
L'ÉGALITÉ DES FEMMES AU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
de la condition féminine**

La présidente

L'hon. Hedy Fry, députée

FÉVRIER 2011

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT



Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :

Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca

<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à

[l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>](http://www.parl.gc.ca)

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

FÉVRIER 2011

L'hon. Hedy Fry, députée

La présidente

Rapport du Comité permanent
de la condition féminine

MODIFIER LE FORMULAIRE LONG DU
RECENSEMENT — RÉPERCUSSIONS SUR
L'ÉGALITÉ DES FEMMES AU CANADA

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

